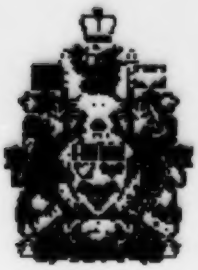


Security Intelligence Review Committee

1997-98 Estimates

Part III

Expenditure Plan

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

©Minister of Supply and Services Canada 1997

Available in Canada through

Associated Bookstores and other booksellers

or by mail from

Canada Communication Group – Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1998-III-77
ISBN 0-660-60118-4

Security Intelligence Review Committee

1997-98 Estimates

Part III

Expenditure Plan

Approved

Prime Minister

Preface

This document is a report to Parliament to indicate how the resources voted by Parliament have or will be spent. As such, it is an accountability document that contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

The Part III for 1997-98 is based on a revised format intended to make a clear separation between planning and performance information, and to focus on the higher level, longer term plans and performance of departments.

The document is divided into four sections:

- The Chair's Executive Summary;
- Committee Plans;
- Committee Performance; and
- Supplementary Information

It should be noted that, in accordance with Operating Budget principles, human resource consumption reported in this document will be measured in terms of employee full-time equivalents (FTEs).

100-04975/

TABLE OF CONTENTS

I. EXECUTIVE SUMMARY 4

II. SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE (SIRC) PLANS AND PRIORITIES 6

A. SUMMARY OF REVIEW COMMITTEE PLANS AND PRIORITIES 6
B. OVERVIEW OF SIRC OPERATIONS AND PRIORITIES 7
C. KEY PROGRAM OBJECTIVES AND STRATEGIC OUTLOOK TO 1999/2000 12

III. SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE (SIRC) PERFORMANCE 19

A. SUMMARY OF REVIEW COMMITTEE PERFORMANCE 19
B. REVIEW COMMITTEE PERFORMANCE OF ITS CORE ACTIVITIES 20

IV. SUPPLEMENTARY INFORMATION 26

I. EXECUTIVE SUMMARY

CHAIR OF THE SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

The Honourable Paule Gauthier, P.C. O.C. Q.C.

Within the Government of Canada, the Security Intelligence Review Committee is unique in a number of ways. Our work consists almost entirely of reviewing and monitoring the endeavours of others in the government system. Members of the Review Committee are selected in a consultative, non-partisan manner and then given extraordinary powers of inquiry. Most of what we learn through those inquiries the law prevents us from passing on to the general public, yet public trust and confidence in our efforts is the foundation of the Committee's work.

All of these somewhat peculiar characteristics stem directly from the responsibility Parliament has given us -- to watch over Canada's security service while it carries out its mandated tasks of protecting the national security of Canada and the safety of Canadians.

The history of the establishment of SIRC in the same Act of Parliament that created the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) would seem to indicate that SIRC's ultimate purpose is somehow at odds with that of CSIS. After all, SIRC arose directly from the McDonald Commission of 1981 and the revelation that the Security Service of the RCMP was involved in illegal or improper activities. However, I believe that the constructive tension that exists between SIRC and CSIS benefits Canada and all Canadians.

In the world as it is, a security and intelligence organization is essential to maintaining Canadians' well being and to protecting the nation from very real and dangerous threats. And by the same token, organizations like CSIS in possession of extraordinary intrusive powers must be held accountable if the integrity of Canada's democratic process is to be maintained, and is to be *seen* to be maintained.

Recent Canadian history shows that a security service without the confidence of the public will not be effective nor will it survive close scrutiny. The Security Intelligence Review Committee exists to ensure that public confidence is well-founded and to provide that scrutiny. The other Members of the Committee and I are confident of SIRC's capabilities in carrying out this vital work in the years to come.

The Review Committee's main efforts in upcoming years are to be devoted to meeting two great challenges: the evolving international security environment, and continuing fiscal austerity.

The nature of the "threats" to the security of Canada and Canadians is evolving rapidly and in some quite unpredictable ways. These changes have already resulted in major redirection of resources in the Canadian Security Intelligence Service and consequently in the priorities of the Review Committee as well. SIRC's challenge is to maintain a high standard of performance in current areas of work while staying abreast of a rapidly changing international security climate that may require new endeavours.

The second challenge is to help preserve public confidence in the nation's security intelligence system in the face of fiscal restraint measures. Resources available to SIRC have declined significantly in recent years, yet SIRC has managed to do more with less. The Review Committee and its staff are confident it can maintain a superior level of performance through the end of the century.

II. SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE (SIRC) PLANS AND PRIORITIES

A. SUMMARY OF REVIEW COMMITTEE PLANS AND PRIORITIES

The Committee intends to emphasize the following aspects of its mandate in 1997-98:

- submission of its thirteenth report to Parliament;
- an assessment of the effect of changes in policy concerning human source management arising from the *Heritage Front Affair*;
- an audit of section 16 of the *CSIS Act* requests for assistance in the collection of foreign intelligence;
- a review of CSIS investigations relating to economic security;
- the completion of an extensive audit of information exchanges arising from the CSIS liaison program with foreign agencies;
- an update to the 1993 SIRC study on extremism within a Canadian Asian community;
- an audit of about 5,000 exchanges during 1995/96 between CSIS, and the RCMP, police, federal and provincial departments;
- detailed examination of an issue-based investigation of the potential for political violence in Canada;
- an audit of the CSIS investigation of the threat to Canada's security arising from a foreign conflict;
- an extensive examination of CSIS investigations in one region of Canada;
- a review of the Service's advice to the Department of Citizenship and Immigration Canada; and
- conduct comprehensive investigations of complaints filed pursuant to sections 41 and 42 of the *CSIS Act*, and reports made to the Committee under the *Citizenship Act*, *the Immigration Act*, and the *Canadian Human Rights Act*.

B. OVERVIEW OF SIRC OPERATIONS AND PRIORITIES

THE REVIEW COMMITTEE S MISSION

The Security Intelligence Review Committee fulfills two different and distinct functions in carrying out its mandate: to provide external review of the Canadian Security Intelligence Service; and to examine complaints by individuals or reports from Ministers concerning security clearances, immigration, citizenship, and other matters involving CSIS investigations.

External Review of CSIS -- Parliament has given CSIS extraordinary powers to intrude on the privacy of suspected terrorists or spies. To protect the rights and freedoms of Canadians, SIRC has been given the power to investigate CSIS' activities so as to ensure that the Service's powers are used legally and appropriately. In this role, SIRC has the absolute authority to examine all information concerning CSIS' activities -- with the exception of Cabinet confidences -- no matter how highly classified that information may be.

The Committee reviews CSIS activities, and reports to Parliament on whether the Service is acting within the limits of the law and is effectively protecting the security of Canadians. As part of its regular review functions, each year the Committee examines special areas of interest. Thus, it has reviewed CSIS investigations in the areas of economic security, proliferation of weapons of mass destruction and campus operations. These major special reviews allow the Committee to provide in-depth findings on potential areas of concern.

Investigation of Complaints -- SIRC's second role is to investigate complaints from the public about any CSIS action. The Committee investigates complaints concerning denials of security clearances to government employees or contractors. It also investigates reports from Ministers involving immigration, citizenship, certain human rights matters, and organized crime. Finally, the Committee investigates complaints from the general public concerning any act or thing done by CSIS.

Complaints cases involve people's fundamental rights. Denials of security clearances affect employment and future career prospects. Citizenship or immigration actions can lead to removal from Canada. The Committee must thus ensure that individuals so affected are provided with as much information as possible within the limits of national security requirements. The Committee must also ensure that, to the extent possible, every complainant has an opportunity to be heard, to present his or her witnesses, and make his or her case.

REVIEW COMMITTEE MANDATE

The Committee derives its powers from the *Canadian Security Intelligence Service Act* promulgated on July 16, 1984. The first Chair and Members were appointed by His Excellency the Governor General on November 30, 1984. The second Committee was appointed on November 30, 1989, the third Committee was appointed on November 30, 1991, the fourth in December 1992 and the fifth in 1993. In 1995, the Honourable Michel Robert, P.C., Q.C. was appointed judge of the Québec Appeal Court and was replaced by the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C. Q.C.

The Committee is empowered to set its own Rules of Procedure, and to employ an executive director and adequate staff to support its activities. The *Act* requires the Committee to report annually to the Solicitor General of Canada who must, in turn, table the report in each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the day the Minister receives it. The Committee may also require CSIS or the Inspector General appointed under the *CSIS Act* to conduct a review of specific activities of the Service and provide the Committee with a report of the review.

REVIEW COMMITTEE ACTIVITIES

Within the broad range of duties specified by the *Canadian Security Intelligence Service Act*, the Review Committee acts in a variety of ways in order to carry out the two main functions described above. The Committee:

- carries out research into CSIS activities generally;
- institutes studies, reviews, or compliance audits of specific CSIS activities;
- undertakes special studies at the request of the Solicitor General or on its own initiative under section 54 of the *Act*;
- consults with leading civil libertarians and experts in security intelligence matters, both domestic and foreign;
- communicates its findings to the Solicitor General from time to time, to senior officials where appropriate, and to Parliament in its Annual Report;
- investigates speedily, thoroughly, and fairly all complaints and reports laid before it; and
- acts as a catalyst in the effort to improve and streamline the security assessment process in the Public Service.

ORGANIZATION STRUCTURE FOR PROGRAM AND SERVICE DELIVERY

The Committee is made up of a Chair and four members; all are appointed by the Governor General after consultation by the Prime Minister with the leaders of the opposition parties in the House of Commons. The Chair is the Chief Executive Officer of the Committee.

In July 1996, the Committee's Chair the Honourable E. Jacques Courtois, P.C., Q.C. died after a short illness. The Honourable Edwin A. Goodman acted as Chair until September 30, 1996 when the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C. was appointed to that position. The vacant position on the Committee was filled on the same date by the appointment of the Honourable James Andrews Grant, P.C., Q.C. of Montreal. Additional members of the Committee for a total of five are: the Honourable George W. Vari, P.C., O.C., C.L.H., of Toronto, and the Honourable Rosemary Brown, P.C., O.C., O.B.C. of Vancouver.

Members of the Committee meet at least monthly and each spends approximately five days each month on Committee business; the Chair's heavier responsibilities require her to spend approximately seven days each month on the Committee's business. The Chair and Members receive honoraria and expenses for the time they devote to the Committee.

The Committee has engaged a small staff of fourteen in total: an executive director, a senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports; a director of research counter-terrorism, a director of research counter-intelligence, and five research officers, one of whom is responsible for liaison with the media; an administrative officer who is also the Committee registrar for hearings; and an administrative support staff of four. There is a particular burden on the Committee's administrative support because the material handled by the Committee is sensitive and highly classified, and must be dealt with using special security procedures.

The Committee decides formally at its monthly meetings the research and other activities it wishes to pursue, and sets priorities for the staff. Day-to-day operations are delegated to the executive director with direction where necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.

Table 1.

Spending Authorities

A. Authorities for 1997-98 - Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote (thousands of dollars)		1997-98 Main Estimates	1996-97 Main Estimates
	Security Intelligence Review Committee		
40	Program expenditures	**1,285**	1,301
(S)	Contributions to employee benefit plans	**121**	102
	Total Agency	**1,406**	1,403

Votes - Wording and Amounts

Vote (dollars)		1997-98 Main Estimates
	Security Intelligence Review Committee	
40	Security Intelligence Review Committee - Program expenditures	**1,285,000**

Table 2. Security Intelligence Review Committee Overview

(Thousands of dollars)	Main Estimates 1996-97	Main Estimates 1997-98	Planned 1998-99	Planned 1999-00
Security Intelligence Review Committee	1,403	1,406	1,360	1,360
Other Expenditures Estimated Cost of Services Provided by Other Departments	234	234	234	234
Net Cost	**1,637**	**1,640**	**1,594**	**1,594**

C. KEY PROGRAM OBJECTIVES AND STRATEGIC OUTLOOK TO 1999/2000

REVIEW COMMITTEE ACTIVITIES FOR 1997-98

The Committee intends to emphasize the following aspects of its mandate in 1997-98:

Submission of its thirteenth report to Parliament -- SIRC's Annual Report will be tabled by the Solicitor General of Canada in October 1997, and will detail the results of the past year's review of the activities of the Canadian Security Intelligence Service.

An assessment of the effect of changes in policy concerning human source management arising from the Heritage Front Affair -- Human sources function at the direction of CSIS to collect and provide information to the Service. The rules which govern their management stem from ministerial direction and written CSIS policies. Following the events involving the Heritage Front, this direction and the concomitent policies were changed. The Review Committee assessment will focus on the effects of the changes on human sources in a position to influence organizations.

An audit of section 16 requests for assistance in the collection of foreign intelligence -- Under section 16 of the *Act* governing CSIS, the Departments of National Defence, and Foreign Affairs and International Trade under certain conditions can make requests to CSIS for assistance in collecting information in Canada about foreign states or foreign nationals of interest to Canada. The audit will focus on the information about Canadians that the Service collects and retains in the course of responding to section 16 requests.

A review of CSIS investigations relating to economic security. Understanding economic espionage directed against Canada is an increasing part of CSIS' work. The Review Committee's examination will focus on CSIS investigations conducted under an issue-based, Level-2 targeting authority.[1]

The completion of an extensive audit of information exchanges arising from the CSIS liaison program with foreign agencies -- Records are kept by CSIS of all interactions and exchanges of information with foreign intelligence and security agencies. The Committee's review of this data will include an examination of information conveyed to foreign agencies via the Service's Security Liaison Officers who serve abroad, as well as through direct communications.

An update to the 1993 SIRC study on extremism within a Canadian Asian community -- Specifically, the review will assess whether the persons investigated represented threats to the security of Canada and whether it was strictly necessary to collect the information gathered during the course of the investigations.

An audit of about 5,000 exchanges during 1995/96 between CSIS, the RCMP, police, federal and provincial departments.

Detailed examination of an issue-based investigation of the potential for political violence in Canada -- The review will examine the threat posed to Canada's national security, the scope of the investigation, and the quality of the intelligence product provided to the Canadian government.

An audit of the CSIS investigation concerning the threat to Canada s security arising from a foreign conflict -- The project will review the CSIS investigation of the threats to Canada's security posed by an overseas conflict, including the use of sources and the advice provided to government.

An extensive examination of CSIS investigations in one region of Canada -- On a rotating basis, the Committee examines *CSIS act*ivities in specific regions of the country. These examinations include an evaluation of targeting decisions, a review of the validity of facts in Federal Court warrant affidavits filed in order to obtain intercepts or other powers, an assessment of the effects of surveillance on individual privacy, a review of

---

[1] CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies which rigorously control the procedures and techniques that can be employed. There are three levels of investigation with Level-3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level-2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level-1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

the conduct of community interview programs, and scrutiny of the approval and handling of sensitive operations.

Complete a review of the Service s advice to the Department of Citizenship and Immigration Canada -- CSIS has duties and functions in respect of immigration security screening; these were modified in 1991. The Committee review will encompass the implementation of the Overseas Streamlining Program, the objective of which is to expedite the processing of immigrant applications while maintaining an acceptable level of security risk.

Conduct comprehensive investigations of complaints filed pursuant to sections 41 and 42 of the CSIS Act, and reports made to the Committee under the Citizenship Act, the Immigration Act, and the Canadian Human Rights Act.

STRATEGIC ASSESSMENT OF MAJOR CHANGE ISSUES AND THE REVIEW COMMITTEE S OPERATING ENVIRONMENT TO 1999/2000

Demands of Special Projects - SIRC has a small number of employees to conduct research, yet they must review many files each year in order to report to the Canadian public and to Parliament on CSIS' investigative activities. The statutory requirements also set out broad areas for ongoing audits of CSIS' work.

However, in addition, during the past 12 years, the Committee has often received requests, or undertaken on its own initiative, many major projects concerning matters in the public interest, such as the Air India tragedy, the attack on the Iranian Embassy, the Boivin case, and the *Heritage Front Affair*. In the latter case, all research staff were employed on the review for a four-month period, and staff responded to Parliament's many requests for information on the subject for a further 16 months. Therefore, in addition to an intensive ongoing review program, the Committee will continue to maintain the capability to redirect research resources to high profile issues on very short notice and for lengthy periods of time.

Evolution of the International Security Environment -- When looking at the threats to Canada's national security, it is recognized that the world's security environment has largely changed from the Cold War era's long-running threats, such as espionage by intelligence services, to the reappearance of nationalist and religious extremism, which have proven to be much less predictable. In the period to 1999/2000, the Committee will conduct research and expend some resources in examining whether the new movements and activities that arise, such as some forms of economic espionage and transnational crime, constitute "threats" to national security as defined by the *CSIS Act*.

The Service's national security investigations have increasingly focused on terrorist threats, often arising from conflict in the homelands of various Canadian communities. To date, the Committee's research effort has been comprised of two research groups, each organized to

review either the counter intelligence or counter terrorism activities of the Service. However, the fall of Communism in Europe has significantly lessened the counter intelligence threats faced by Canada and CSIS has reassigned its resources accordingly. The Committee will, therefore, reexamine the structure of its research units in light of the organizational changes at CSIS, in order to enhance the effectiveness of the Committee's scrutiny of the Service's operations.

Expectations of Clients -- The Committee has two clients: the general public and Parliament. Both expect SIRC to provide a comprehensive, annual assessment of CSIS' use of its powers. SIRC's ongoing review aims to reduce or eliminate the risk that CSIS will engage in illegal or inappropriate activities. The review provides a form of "report card" to Parliament and the public which can be used to measure CSIS' performance in such a way as to preserve the Service's capacity to protect national security and at the same time maintain public confidence that the system is functioning as it should. Increasingly, the Canadian public and Members of Parliament expect SIRC to seek relevant information outside CSIS through interviews with affected parties, and through other means. These clients also expect the Committee to respond to controversial issues in a timely fashion.

Frequency and Complexity of Complaints and Ministerial Reports -- A major external factor currently influencing the Review Committee's capacity to fulfill its mandate is the volume and the complexity of the complaints and ministerial reports received. The Committee conducts investigations in relation to complaints made by any person with respect to any act or thing done by the Service (section 41 of the *CSIS Act*), complaints made by individuals who are denied a security clearance and are adversely affected in their employment with the Government of Canada (section 42 of the *CSIS Act*), reports made to the Committee pursuant to the *Citizenship Act* or the *Immigration Act*, as well as matters referred to the Committee pursuant to the Canadian *Human Rights Act*.

In the exercise of its statutory jurisdiction regarding complaints, the Review Committee has all the powers, rights and privileges of a superior court. Committee staff and security-cleared outside counsel conduct pre-hearing conferences aimed at promoting an expeditious hearing confined to the issues; examine and cross-examine witnesses; meet counsel for complainants to establish and agree on procedures; provide legal advice to Committee Members on procedural and substantive matters throughout the decision-making process; and prepare summaries of evidence for the Committee's consideration.

Because complaints and ministerial reports are very time consuming and require expensive legal services, small changes in their numbers can significantly affect the Committee's budget and operations. By their nature, predicting the volume of complaints and ministerial reports is very difficult; however, the Committee is anticipating an increase in the number of ministerial reports received as a result of a 1993 amendment to the *Immigration Act*. This amendment broadened the category of individuals who can be denied immigrant status because of previous connections with terrorist activities. As noted above, the international

security environment has increased the potential for politically motivated violence to spill over into Canada. In spite of increased screening efforts in the immigration program, individuals who constitute a threat to the security of Canada may gain entry. Any ministerial report generated to deal with such individuals must come before the Committee.

CSIS Budget Reductions -- The recent budget reductions at CSIS have in turn affected the Committee's research program. Due to staff reductions, CSIS requires more time to provide access to its materials and respond to Committee questions than in the past. For the same reason, Committee researchers spend more time examining large amounts of raw data in order to find the required information. To date, the automated data bases used by CSIS have not significantly reduced the time required by SIRC researchers to find the answers from the raw information.

Review Committee Adjustment to Continued Government Restraint -- Government-wide budget reductions at SIRC have had an impact on the Committee's research functions. In recent years, SIRC has curtailed the use of outside contractors. In addition, the Committee has reduced the funding for seminars, in which staff had access to the opinions and expertise of persons from academic and other sectors. Instead, staff rely more on one-to-one meetings with experts and opinion makers. SIRC has also reduced travel abroad and in Canada.

The Committee is also taking some measures to reduce general administrative costs. It has installed personal computers and a local area network. This has resulted in a cutback of secretarial staff from three persons to two, and has reduced the time required to prepare and release documents. Automation has also allowed more effective tracking of correspondence, classified records, and the Committee's budget.

The investigation of complaints is the most expensive area of discretionary spending for the Committee, and must, therefore, bear the brunt of the budget cuts. To deal with the reductions, the Committee is doing more work "in house", and using outside lawyers less. More pre-hearing meetings are being conducted by Committee staff to better focus the issues to be dealt with in hearings. While undertaking such measures, the Committee is determined to avoid increasing the time required to handle complaints, and to maintain the quality of its reports.

The review area is also being affected by budget reductions. As with complaints, more work is being done "in house," and the Committee is employing fewer contract research consultants. In another cost-cutting measure, the on-site audits of selected Security Liaison Officer posts abroad will be reduced.

In 1997-98, the Committee will increase its productivity by re-assigning two positions from the General Administrative or "support" category to the research section. This should increase the Research section's output by one third at minimal extra cost. Though there will be additional training costs in the short term, the eventual effect will be an increased capacity

to fulfill the Committee's mandate in its primary area of responsibility -- the review of CSIS' activities.

The Committee believes that all of these steps combined, together with a continuing effort to improve efficiency, will allow SIRC to maintain or improve the performance of its responsibilities to Parliament and the public at lower cost.

Future Resource Requirements -- In broader perspective, the Committee expects that in the course of the next five years, the Government of Canada will cut additional funds from CSIS and SIRC. Some of the reductions will be evident to the Canadian public and others will not. In the latter category, some services that were previously free to Federal agencies now charge fees, such as translation. These changes to the cost structure will reduce the resources that SIRC has to conduct its research program.

As noted earlier, SIRC may be faced with new, demanding challenges that are the result of the changing "threat" environment. The emerging threats, such as nationalist/religious extremism, economic espionage and transnational crime may require significant audit resources. Parliament is increasingly asking the Committee to assess the adequacy of the protection that CSIS and other components of the national security system afford the public.

To meet the changing resource situation affecting SIRC, the Committee will reexamine its research program. The SIRC reviews may need more in-depth planning to reduce the resource costs. The Committee may have to conduct fewer special reviews, or narrow the scope of the reviews. The approach that will govern such re-examination is one of risk management, in which the costs of restricting the studies are balanced against the probability that serious errors in CSIS operations would not be detected. The challenge is to make the research program more efficient and effective, and ultimately, to increase the confidence of the general public and Parliament in the adequacy of the SIRC reviews, and the integrity of the system of accountability that the *CSIS Act* mandates.

Table 3. Appropriated Planned Spending

(thousands of dollars)	Main Estimates 1996-97	**Main Estimates 1997-98**	**Planned 1998-99**	**Planned 1999-00**
Business Lines/Activities				
Research	1,052	1,054	1,020	1,020
Complaints	351	352	340	340
Total	**1,403**	**1,406**	**1,360**	**1,360**

III. SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE (SIRC) PERFORMANCE

A. SUMMARY OF REVIEW COMMITTEE PERFORMANCE

In 1995-96, the Review Committee:

- submitted its 1994-95 annual report to the Solicitor General of Canada;
- conducted an investigation into the activities of a foreign state's intelligence services, and the threat posed by them to Canada's national security;[2]
- reviewed problems arising from a source recruitment case, and whether or not an alleged source was fairly dealt with by the Service;
- examined statistics on various operational activities, including financial information, personnel use, and operations approved pursuant to Ministerial direction;
- began an extensive audit of information exchanges arising from the CSIS liaison program with foreign agencies, including an examination of information conveyed to foreign agencies via the Service's Security Liaison Officers abroad;
- audited information exchanged with Canadian police forces, federal departments and provincial departments, including an assessment of the collection and use of sensitive personal information;
- reviewed an alleged case of CSIS interference with a trial that took place in a foreign country;
- conducted a thorough review of CSIS investigations in one region of Canada, including targeting, sensitive operations, community interviews and surveillance;
- undertook a follow-up arising from "CSIS Investigations of Certain Intelligence Services" relating to interference by foreign intelligence services in Canadian democratic processes;
- analysed changes to Ministerial Direction and the *CSIS Operational Policy Manual* with respect to human source operations, and other sensitive matters; and

---

[2] Details on this item and others following in the highlights summary can be found in the Review Committee's 1995-96 Annual Report to Parliament, September 30, 1996.

- dealt with a total of 39 complaints under sections 41 and 42 of the *CSIS Act* and section 19 of the *Citizenship Act*.

Overview

While recognizing that the nature of SIRC's activities dictates that measures of SIRC's efficiency and effectiveness are overwhelmingly subjective rather than quantitative, the Review Committee continues to develop programs and procedures to help ensure Canadians' confidence in their security intelligence system. Such quantitative measures of SIRC performance as do exist all indicate that the Review Committee delivers fair value for money to the Canadian taxpayer.

Table 4. Security Intelligence Review Committee

Appropriated Planned and Actual Spending

(thousands of dollars)	Actuals 1993-94	Actuals 1994-95	Main Estimates 1995-96	Actuals 1995-96
Research	982	1,010	1,061	908
Complaints	327	337	354	303
Total	**1,309**	**1,347**	**1,415**	**1,211**

B. REVIEW COMMITTEE PERFORMANCE OF ITS CORE ACTIVITIES

Organizational Structure and Performance

The Committee's program is comprised of two main activities: review of CSIS, and the investigation of complaints and Ministers' reports. The organizational structure of the Committee, its legal relationship to the rest of Government, the manner in which Review Committee Members are selected and the powers they are given are central to SIRC's capacity to carry out these two core functions.

When Parliament passed the *CSIS Act* in 1984, it created SIRC as the external agency to effectively review the Canadian Security Intelligence Service and to safeguard the democratic process, without sacrificing national security to do so. Parliament based the appointment of the Review Committee Members on certain principles. SIRC Members are appointed as the trusted representatives of the Canadian public in holding CSIS accountable.

To ensure the independence of the Committee Members, they are appointed "upon good behaviour," usually for five years. The Members are not automatically removed when the representation in the House of Commons changes, because SIRC works independently from Parliament, the Solicitor General and the government in power.

SIRC was mandated to have non-sitting Privy Councillors precisely to avoid the problem of partisanship that could impair the Committee's work. Review Committee Members strive to release as much information as possible to Parliament and to the public. At the same time, however, Committee Members are bound by the laws governing the release of secret information, as no intelligence agency can possibly be effective if all of its operating methods and procedures are known to potential targets.

The Committee has been in existence now for twelve years. It is difficult to see how measures of effectiveness will ever be other than highly subjective with regard to the review function. There are many such subjective indicators -- remarks by Parliamentarians, academics, editorial writers, and two foreign professors who have studied the Canadian system -- which address the Committee's performance.

The Committee's effectiveness can only be measured externally by the degree to which Parliament and the public perceive the Committee to be an effective watchdog, to be informed about CSIS' activities, and to be in tune with contemporary attitudes about what those activities should encompass. Internally, the Committee will judge its own effectiveness by the degree to which Members are satisfied that they really do know all that they should know about what CSIS does.

In its role as the investigator of complaints or ministerial reports, the Committee has established rules of procedure which mirror judicial proceedings as much as possible. The Committee's hearings are formal adjudications conducted by an administrative tribunal exercising quasi-judicial powers. Subject to compliance with security requirements and assisted by security-cleared lawyers, Committee Members assigned to a hearing are delegated the discretion to balance national security demands against the demands for fair procedure and natural justice. During *in camera, ex parte* hearings, this balance requires vigorous cross-examination of the Service by the Committee's counsel, following which the complainant and his or her counsel are provided with a summary of the evidence presented during their absence.

Another measure of the soundness of the Review Committee's decision making is that of the cases completed by the Committee since its creation, only seven have been appealed. Two of these cases went to the Supreme Court of Canada. The general procedures of the

Committee, governed by the *CSIS Act* and the Committee's Rules, were found by the Supreme Court of Canada[3] to be valid and not in conflict with the principles of fundamental justice under section 7 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*.

SIRC Performance in its Ongoing Review of Canada s Security and Intelligence Service

The research, analysis, audit, and consultation that comprise the review function are continuous processes that provide the basis for the Committee's ability to report with confidence to Parliament in the SIRC annual report each September. Occasionally, a particular research project or study may fall wholly within a fiscal year, making it possible to establish discrete costs. More often, the Committee's research and monitoring activities will require assigned resources spanning more than one fiscal year, with reports, conclusions or recommendations flowing from the Committee on a sporadic timetable. Thus, the annual report in any given year, or special Committee reports to the Solicitor General when appropriate, will usually reflect the application of resources provided for more than one year.

The Committee has a staff program in place to ensure that as much as possible of all published material of interest is provided to Members in full or summary form. A network of academics and experts in Britain, the US, and Australia as well as in Canada is now in place, and the Committee receives a steady flow of relevant material.

Disclosure to Parliament and the Public -- The manner in which the Review Committee is able to respond to questions raised by elected representatives is a key element in the public's confidence in the security intelligence system as a whole. While the Committee does its best to inform Members of Parliament, the *CSIS Act* does not give SIRC the authority to brief parliamentarians on the details of classified information. Section 37 of the *CSIS Act* directs that Members of the Committee comply with the security regulations of the Government of Canada and that they take an oath of secrecy. Nevertheless, the Review Committee continually seeks to find ways to convey information to parliamentarians and the public so that they can assess the quality of the Committee's research, and judge whether the *CSIS Act* is working as it should.

Efficiency in the Research and Review Process -- During the past year, SIRC reorganized the preparation of research reports so that Committee Members could examine the drafts of research studies each month, rather than receiving the bulk of them at the end of the year. This modification should provide Members with more time to deliberate on the research results. The new time frames have resulted in several late reports, however, and the completion dates of some reviews have been deferred to the next year.

---

[3] In Minister of Employment and Immigration v. Chiarelli (SIRC as intervener) (26 March 1992), Supreme Court of Canada.

The Committee is seeking to use its existing resources more efficiently to deal with problems relating to the completion of research projects. Until recently, the Committee has allotted its research resources between two teams; one reviews counter intelligence operations while the other is devoted to examining the counter terrorism side of CSIS' work. The Committee intends to integrate all research resources to more closely mirror the current deployment of resources within CSIS.

As noted in the Plans section above, there will be some redeployment of resources towards the research function. The Committee's aim is to manage the intensive research program more effectively, as well as to maintain the capacity to take on special projects which typically arise during the year. Success will be measured by the quality and comprehensiveness of the research reports completed during the fiscal year, and by whether the reports and projects listed in the Part III Estimates are in fact completed during the year in question.

SIRC Performance in the Activity of Complaints and Ministerial Reports

The Committee conducts investigations in relation to complaints made by any person with respect to any act or thing done by the Service (section 41 of the *CSIS Act*), complaints made by individuals who are denied a security clearance and are adversely affected in their employment with the Government of Canada (section 42 of the *CSIS Act*), reports made to the Committee pursuant to the *Citizenship Act* or the *Immigration Act* (Ministerial reports), as well as matters referred to the Committee pursuant to the *Canadian Human Rights Act*.

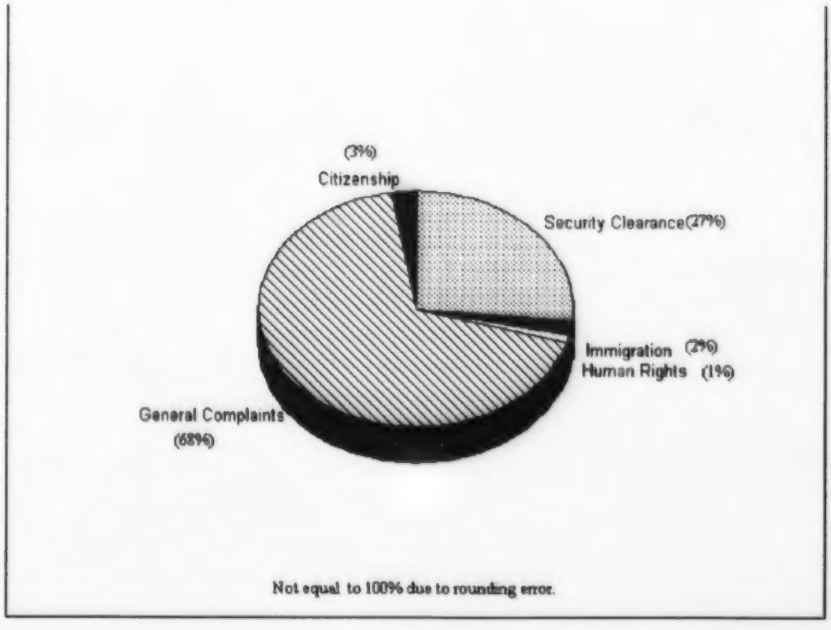
In the exercise of its statutory jurisdiction regarding complaints, the Review Committee has all the powers, rights and privileges of a superior court. Committee staff and security-qualified outside counsel conduct pre-hearing conferences aimed at promoting an expeditious hearing confined to the issues; examine and cross-examine witnesses as required; meet counsel for complainants to establish and agree on procedures; provide legal advice to Committee Members on procedural and substantive matters throughout the decision-making process; and prepare summaries of evidence for the Committee's consideration. Because of the complexity of complaints and the consequent flow of documents, transcripts, and Committee reports, the general administrative support activity is very much oriented towards the complaints function.

Statistics and Indicators of Performance -- The volume of complaints, referrals and ministerial reports dealt with by the Committee from its inception in November 1984 until December 1996 is shown in Table 5.

Table 5. SIRC Complaints Cases from 1984-85 to 31 December 1996

Year	General Complaints	Security Clearance	Citizenship	Immigration	Human Rights	Totals
1996-97	29	1	1	1	1	33
1995-96	37	1	1	0	0	39
1994-95	53	1	0	1	3	58
1993-94	45	2	0	0	0	47
1992-93	44	3	-	1	-	48
1991-92	40	4	-	-	-	44
1990-91	37	23	-	-	-	60
1989-90	46	21	-	-	2	69
1988-89	16	12	-	3	-	31
1987-88	33	2	1	3	-	39
1986-87	12	6	-	2	-	20
1985-86	17	85	12	1	1	116
1984-85	3	1	1	-	-	5
Total	**412**	**162**	**16**	**12**	**7**	**609**

Table 6.



Committee Efficiency in Dealing With Complaints -- The Committee is in the process of updating a computerized monitoring system created a number of years ago to measure the response time in dealing with complaints with a view to reducing the time taken by purely Committee procedures during the complaints process. There are, of course, delays which are beyond the Committee's control; the complainant, CSIS, another party to the investigation, and vital witnesses all influence the complaints process. Nonetheless, SIRC will monitor and assess its own efficiency by measuring response times within its own control.

Citizenship and Immigration Complaints, Trends and Cases of Note -- The trend identified last year concerning the length of time required by the Service to conduct investigations and subsequent delays in providing advice to the Minister of Citizenship and Immigration Canada continued this year. While the majority of complaints in this area do not reach a formal hearing stage, each one has to be assessed, a file review conducted, and due consideration given to information provided by the complainants. In each case, the Review Committee must assure itself that no undue administrative delay was involved in the Service's investigations.

In November 1995, the Trial Division of the Federal Court rendered judgement on an appeal of a decision rendered earlier by the Committee. The Committee had investigated a Ministerial report from the Minister of Citizenship and Immigration Canada and the Solicitor General. The Committee's ruling was that the Ministers were correct in their determination that the individual concerned constituted a threat to national security because he was a member of an organization likely to engage in acts of violence. In its ruling, the Federal Court said that the particular section of the *Immigration Act* cited in the SIRC decision was in contravention of the Charter's clause on freedom of association. The ministerial report and the Review Committee's conclusion were thus set aside and the matter referred back to the Committee for reconsideration. A second decision has yet to be rendered because of the busy calendar of Counsel for the individual.

In another salient immigration judgement, the Trial Division of the Federal Court ruled in August 1996 that the Committee could not fulfil its statutory obligation pursuant to the *Citizenship Act* in respect to a certain individual because the Committee had revealed its bias against the individual by the way in which it referred to him in its report on the *Heritage Front Affair*. The Court prohibited the Committee from conducting an investigation into the denial of the individual's application for Canadian citizenship. In his ruling, Mr. Justice Heald did not make any finding of error or wrongdoing on the part of the Committee. He simply stated that upon review of the statements concerning the individual contained in the Committee's report, it would be reasonable to conclude that the Committee had already come to conclusions on issues that would arise in its investigation of the immigration matter.

The immediate impact of the ruling is that the Minister's conclusion in this particular case has been placed outside the purview of the Committee. Beyond this, however, the implications are still uncertain. Mr. Justice Heald wrote in his judgment that "this decision

relates to the very specific and unusual facts of this case," thus reducing the impact of the decision as a legal precedent. However, given the Committee's statutory mandate, the ruling creates potential obstacles for future investigations -- a difficulty confronting any administrative body like SIRC which plays both a policy role and an adjudicative one. The Minister of Citizenship and Immigration has appealed the decision and the Review Committee has intervener status.

Security Screening Complaints, Trends and Cases of Note -- Despite government downsizing, the number of government security screenings increased from 51,209 in 1994-95 to 56,886 in 1995-96. Notwithstanding these large figures, the Service only issued three rejection briefs. None of the three affected individuals made complaints to the Committee; nevertheless, the Committee will look into the rejections in an attempt to gain a better understanding of why the individuals did not appeal the decisions. The Committee will also examine the Service's activities with respect to the government security screening programme in light of the very few recommendations for refusal that have resulted.

The Committee took special note of a general complaint against the Service by a person whose level of access to classified information was lowered by the department concerned without a formal denial procedure. The Committee investigated the matter and indicated in its 1995-96 Annual Report that it was troubled by such actions taken by a government body. If such practices were to become more widespread in government departments, they could seriously undermine the integrity of both the security clearance process and of the review mechanism established by Parliament in the *CSIS Act*.

Finally, at the time of the submission of this document, the Committee had received a complaint by an individual who had been denied access to classified material as an "administrative measure", rather than as a formal denial approved by the deputy head of the government department concerned. The Review Committee will investigate this case.

Other Types of Complaint -- One section 41 complaint involved concerns raised by a Member of Parliament. Some constituents of an MP had been interviewed by the Service based on information collected under its investigative mandate. Without infringing on the complainants' privacy, the Committee determined that the individuals concerned were not targets of the Service and that they should have been so informed by CSIS at the time of their interviews.

IV. SUPPLEMENTARY INFORMATION

Security Intelligence Review Committee

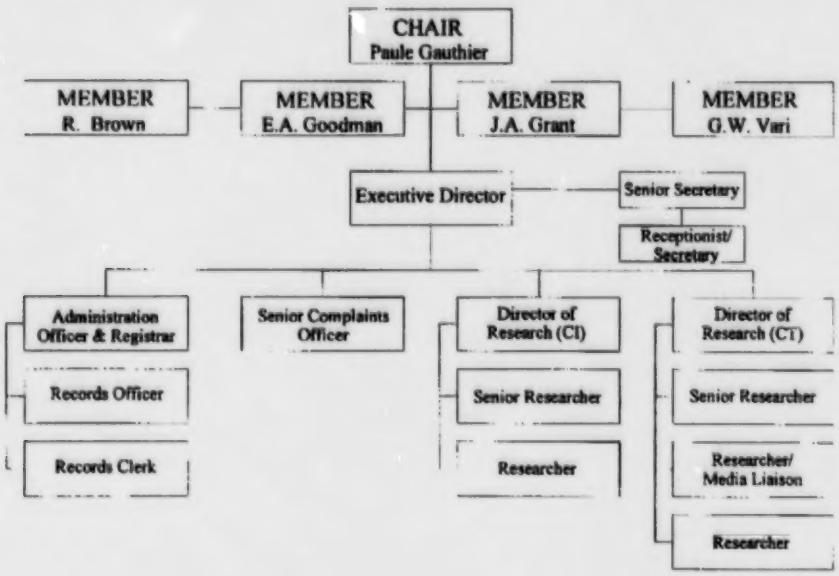


Table 7. Total Net Expenditures by Object

	Main Estimates 1996-97	Main Estimates 1997-98	Planned 1998-99	Planned 1999-00
Personnel				
Salaries and wages	703	710	710	710
Contributions to employee benefit plans	102	121	121	121
Goods and services				
Transportation & communications	92	92	92	92
Information	18	18	18	18
Professional & special services	432	409	363	363
Rentals	32	32	32	32
Purchased repair and upkeep	3	3	3	3
Utilities materials & supplies	12	12	12	12
Other subsidies & payments	-	-	-	-
Minor Capital	9	9	9	9
Total operating	**1,403**	**1,406**	**1,360**	**1,360**

Table 8. Personnel Requirements

Summary by Professional Category (FTEs)*

	Actuals 1994-95	Actuals 1995-96	1996-97 Estimates	1997-98 Estimates	1998-99 Planned	1999-00 Planned
Order-in-Council Appointments	-	-	-	-	-	-
Executive Group	1	1	1	1	1	1
Scientific and Professional	-	-	-	1	1	1
Administrative and Foreign Service	11	11	12	11	11	11
Technical	-	-	-	-	-	-
Adminstrative Support	2	2	1	1	1	1
Operational	-	-	-	-	-	-
Total	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**

* Full-time equivalents (FTE) is a measure of human resource consumption based on average levels of employment. FTE factors out the length of time that an employee works during each week by calculating the rate of assigned hours of work over scheduled hours of work. FTEs are not subject to Treasury Board control but are disclosed in Part III of the Estimates in support of personnel expenditure requirements specified in the Estimates.

Table 9. Personnel Requirements

Details of Personnel Requirements by Business Line/Activity (FTEs)*

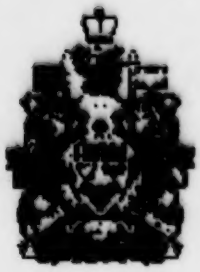
	Actuals 1994-95	Actuals 1995-96	1996-97 Estimates	1997-98 Estimates	1998-99 Planned	1999-00 Planned
Business Lines/Activities						
Research	12	12	12	12	12	12
Complaints	2	2	2	2	2	2
Total	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**

* Full-time equivalents (FTE) is a measure of human resource consumption based on average levels of employment. FTE factors out the length of time that an employee works during each week by calculating the rate of assigned hours of work over scheduled hours of work. FTEs are not subject to Treasury Board control but are disclosed in Part III of the Estimates in support of personnel expenditure requirements specified in the Estimates.

Table 10. Net Cost of the Program by Business Line/Activity

(thousands of dollars)	Financial Requirements 1997-98			
			Spending Authorities	
	Gross Expenditure Total	Total Committee Main Estimates	Statutory Expenditures	(Voted) (appropriations) Non Statutory Expenditures
Research	1,054	1,054		1,054
Complaints	352	352		352
			121*	(121)*
Total	1,406	1,406	121	1,285
Other Expenditures Estimated Cost of Services Provided by Other Departments	234	234		
Total	**1,640**	**1,640**		

* Contributions to Employee Benefit Plans included in Gross Expenditures



Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Budget des dépenses 1997-1998

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1997

En vente au Canada par l'entremise des
librairies associées et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1998-III-77
ISBN 0-660-60118-4

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Budget des dépenses 1997-1998

Partie III

Plan de dépenses

Accordé

Premier Ministre

Préface

Le présent document est un rapport au Parlement qui indique comment les ressources créditées par ce dernier ont été ou seront dépensées. Il s'agit en fait d'un compte rendu renfermant plusieurs niveaux de détails afin de répondre aux divers besoins de ses utilisateurs.

La Partie III de 1997-1998 a été structurée différemment afin d'établir une distinction nette entre les données de planification et les renseignements sur le rendement, et de mettre l'accent sur les plans et le rendement à long terme des ministères.

Le document est divisé en quatre sections :

- Résumé de la présidente
- Plan du Comité
- Rendement du Comité
- Renseignements supplémentaires

À noter que, conformément aux principes qui sous-tendent le budget de fonctionnement, l'utilisation des ressources humaines dont il est fait état dans ce document doit être mesurée en équivalents à temps plein. (ETP)

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ 4

II. PLANS ET PRIORITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (CSARS) 6

A. RÉSUMÉ DES PLANS ET PRIORITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE 6
B. VUE D'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS ET PRIORITÉS DU CSARS 7
C. PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROGRAMME ET PERSPECTIVES STRATÉGIQUES D'ICI 1999-2000 11

III. RENDEMENT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (CSARS) 18

A. RÉSUMÉ DU RENDEMENT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE 18
B. RENDEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE DU COMITÉ DE SURVEILLANCE 19

IV. RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES 27

I. RÉSUMÉ

La Présidente du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

l'honorable Paule Gauthier, C.P. O.C. c.r.

Au sein du gouvernement du Canada, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est unique à bien des égards. Son travail consiste presque exclusivement à scruter et à surveiller l'action d'autres éléments de l'appareil gouvernemental. Les membres du Comité sont choisis par voie de consultation et en toute objectivité politique, puis investis de pouvoirs d'enquête extraordinaires. La loi les empêche de révéler au grand public la majeure partie de ce que ces pouvoirs d'enquête leur permettent d'apprendre, et pourtant la confiance du public dans leurs efforts est le fondement même du travail du Comité de surveillance.

Toutes ces particularités quelque peu étranges tiennent directement aux responsabilités que le Parlement a conférées au CSARS : surveiller le service de sécurité du Canada dans l'exercice des tâches qui lui sont confiées, soit protéger les intérêts de la nation et veiller à la sécurité des Canadiennes et des Canadiens.

La création du CSARS par la loi fédérale même qui a donné le jour au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) permet de croire que la finalité du Comité est, d'une certaine manière, contraire à celle du SCRS. Au fond, le CSARS doit son existence à la Commission McDonald de 1981 et à la révélation de la participation du Service de sécurité de la GRC à des activités illégales ou illicites. Je crois toutefois que les tensions constructives qui existent entre le CSARS et le SCRS sont avantageuses pour le Canada et pour tous ses citoyens.

Dans l'état mondial actuel, un service de sécurité et de renseignement est essentiel pour maintenir le bien-être des Canadiens et protéger la nation de dangereuses menaces, bien réelles. En outre, si l'on veut sauvegarder l'intégrité du processus démocratique au Canada et *montrer* que c'est là une préoccupation véritable, il faut obliger à rendre compte les organismes comme le SCRS qui possèdent des pouvoirs intrusifs extraordinaires.

L'histoire récente du Canada montre qu'un service de sécurité auquel fait défaut la confiance de la population ne saurait être efficace ni soutenir un examen minutieux. La raison d'être du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est de veiller à ce que cette confiance soit bien fondée et d'assurer cet examen. Les autres membres du Comité et moi-même sommes confiants que le CSARS pourra s'acquitter de cette tâche vitale au cours des prochaines années.

Au fil des années à venir, le Comité de surveillance concentrera surtout ses énergies à relever les deux défis suivants : le contexte évolutif de la sécurité internationale ainsi que l'austérité financière constante.

La nature des << menaces >> à la sécurité du Canada et des Canadiens évolue rapidement et prend des tournures assez imprévisibles. Ces changements ont déjà entraîné d'importantes réaffectations de ressources au Service canadien du renseignement de sécurité et, par voie de conséquence, dans les priorités du Comité de surveillance également. Pour le CSARS, la difficulté consiste à maintenir un niveau de rendement élevé dans les secteurs où il oeuvre déjà tout en suivant les changements rapides qui, sur le plan du contexte de la sécurité internationale, pourront exiger des initiatives nouvelles.

Le second défi consistera à soutenir la confiance du public dans l'appareil canadien du renseignement de sécurité malgré les exercices de compressions financières. Ces dernières années, en dépit d'une réduction sensible de ses ressources, le Comité de surveillance a réussi à faire plus que par le passé. Tout le personnel du Comité est persuadé qu'il pourra maintenir ce niveau supérieur de rendement d'ici la fin du siècle.

II. PLANS ET PRIORITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (CSARS)

A. RÉSUMÉ DES PLANS ET PRIORITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Le Comité compte mettre l'accent sur les aspects suivants de son mandat en 1997-1998 :

- présenter son treizième rapport au Parlement;
- évaluer les effets des changements qui ont été apportés aux politiques relatives à la gestion des sources humaines par suite de l'affaire du Heritage Front;
- examiner les demandes d'aide faites en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* et visant à recueillir des renseignements sur l'étranger;
- scruter les enquêtes du SCRS en matière de sécurité économique;
- faire une étude approfondie sur les échanges d'information dans le cadre du programme de liaison du SCRS avec des organismes étrangers;
- mettre à jour l'étude de 1993 du CSARS sur l'extrémisme au sein d'une communauté asiatique au Canada;
- examiner quelque 5 000 échanges effectués par le SCRS en 1995-1996 avec la GRC et des services de police ainsi qu'avec des ministères fédéraux et provinciaux;
- un examen fouillé d'une enquête portant sur un enjeu comportant un certain potentiel de violence à caractère politique au pays;
- une vérification d'une enquête du SCRS portant sur une menace à la sécurité nationale découlant d'un conflit à l'étranger;
- scruter à fond les enquêtes menées par le SCRS dans une région du Canada;
- examiner les avis donnés par le Service au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada;
- faire des enquêtes exhaustives afin de répondre aux plaintes formulées en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS* et aux rapports transmis au Comité en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, de la *Loi sur l immigration* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

B. VUE D ENSEMBLE DES OPÉRATIONS ET PRIORITÉS DU CSARS

MISSION DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité remplit deux fonctions distinctes et différentes dans l'exécution de son mandat : il assure, du dehors, la surveillance du Service canadien du renseignement de sécurité et il scrute les plaintes formulées par des individus ou les rapports présentés par les ministres au sujet d'habilitations de sécurité, de dossiers d'immigration ou de citoyenneté ou d'autres questions qui font l'objet d'enquêtes du SCRS.

Examen externe du SCRS – Le Parlement a conféré au SCRS des pouvoirs extraordinaires lui permettant de s'immiscer dans la vie privée des terroristes et espions présumés. Pour protéger les droits et libertés des Canadiennes et des Canadiens, il a octroyé au CSARS le pouvoir de faire enquête sur les activités du SCRS pour s'assurer que celui-ci exerce ses pouvoirs dans la légalité et de façon appropriée. Dans ce rôle, le Comité a le pouvoir absolu d'examiner toute information touchant les activités du SCRS, quel qu'en soit le niveau de classification, exception faite des renseignements confidentiels du Cabinet.

Après avoir scruté les activités du SCRS, le Comité présente au Parlement un rapport dans lequel il précise si le Service se conforme aux lois et s'il protège efficacement la sécurité des Canadiens. Dans le cadre de ses activités régulières d'examen, le CSARS étudie chaque année des questions d'intérêt particulier, comme les enquêtes du SCRS dans les domaines de la sécurité économique, de la prolifération des armes de destruction massive et des opérations menées sur les campus universitaires. Ces importantes études spéciales permettent au Comité de formuler des observations approfondies sur les points susceptibles de faire problème.

Enquête sur les plaintes – Le deuxième rôle du CSARS est de faire enquête sur les plaintes du public à l'égard des activités du SCRS. Le Comité examine ainsi toute plainte relative au refus d'une habilitation de sécurité à un fonctionnaire ou à un adjudicataire de l'État. Il enquête aussi sur les rapports ministériels concernant des dossiers d'immigration et de citoyenneté, certaines questions liées aux droits de la personne et le crime organisé. Enfin, le CSARS examine les plaintes formulées par le grand public au sujet de n'importe quelle activité du SCRS.

Certaines plaintes ont trait aux droits fondamentaux de la personne. Les refus d'habilitations de sécurité affectent l'emploi et les perspectives de carrière. Certaines mesures en matière de citoyenneté ou d'immigration peuvent entraîner l'expulsion des intéressés vers l'étranger. Le Comité doit donc veiller à ce que ces individus obtiennent autant d'informations que possible, dans les limites permises par la sécurité nationale. Il doit en outre tout mettre en oeuvre pour que chaque plaignante et plaignant aient l'occasion d'être entendus, de présenter leurs témoins et de faire valoir leur point de vue.

MANDAT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Le Comité tient ses pouvoirs de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, qui a été promulguée le 16 juillet 1984. Son Excellence le Gouverneur général en a nommé les premiers président et membres le 30 novembre 1984. Il a nommé le deuxième Comité le 30 novembre 1989, le troisième le 30 novembre 1991, le quatrième en décembre 1992 et le cinquième en 1993. En 1995, l'honorable Michel Robert, C.P., c.r., a été nommé juge de la Cour d'appel du Québec et remplacé par l'honorable Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.

Le Comité est autorisé à établir la procédure à suivre et à engager un directeur exécutif et un effectif suffisant pour appuyer ses activités. Il est tenu de par la Loi de présenter un rapport annuel au Solliciteur général du Canada qui doit, après l'avoir reçu, le déposer à son tour devant chaque Chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance. Le Comité peut aussi demander au SCRS, ou à l'Inspecteur général nommé en vertu de la *Loi sur le SCRS*, d'examiner des activités particulières du Service et de lui en faire rapport.

ACTIVITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Dans le vaste éventail des fonctions que lui confère la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et pour s'acquitter des deux fonctions principales décrites plus haut, le Comité de surveillance exerce diverses activités :

- effectuer des recherches sur les activités du SCRS en général;
- faire des études, des examens et des vérifications sur certaines activités du SCRS;
- réaliser des études spéciales à la demande du Solliciteur général ou de sa propre initiative en vertu de l'article 54 de la Loi;
- consulter les principaux promoteurs des libertés civiles et les experts en matière de renseignement de sécurité, au Canada et à l'étranger;
- présenter périodiquement ses conclusions au Solliciteur général, aux hauts fonctionnaires, au besoin, et au Parlement dans son rapport annuel;
- faire des enquêtes rapides, approfondies et équitables sur l'ensemble des plaintes et des rapports qui lui sont présentés; et
- agir comme catalyseur dans l'amélioration et la rationalisation du processus d'habilitation de sécurité dans la fonction publique.

STRUCTURE DE PRESTATION DES PROGRAMMES ET DES SERVICES

Le Comité se compose d'un président et de quatre membres que le gouverneur général nomme tous après que le Premier ministre a consulté les chefs des partis de l'opposition à la Chambre des communes. Le président est le premier dirigeant du Comité.

En juillet 1996, le président du Comité, l'honorable E. Jacques Courtois, C.P., c.r., est décédé des suites d'une brève maladie. L'honorable Edwin A. Goodman a assuré l'intérim jusqu'à la nomination de l'honorable Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r., à ce poste, le 30 septembre 1996. La vacance ainsi créée au sein du Comité a été comblée le même jour par la nomination de l'honorable James Andrews Grant, C.P., c.r., de Montréal. Les autres membres du Comité, qui en compte cinq en tout, sont l'honorable George W. Vari, C.P., O.C., C.L.H., de Toronto, et l'honorable Rosemary Brown, C.P., O.C., O.C.B., de Vancouver.

Les membres du Comité se réunissent au moins une fois par mois, consacrant tout au moins cinq jours par mois aux affaires du CSARS. En raison de ses responsabilités plus lourdes, le président consacre environ sept jours par mois. Lui et les membres reçoivent des honoraires et des indemnités pour leurs services.

Le Comité compte seulement quatorze employés en tout : un directeur exécutif, un agent principal chargé des plaintes qui s'occupe également des rapports ministériels, un directeur de la recherche, antiterrorisme, un directeur de la recherche, contre-espionnage, cinq agents de recherche dont un est chargé de la liaison avec les médias, un agent administratif qui exerce aussi la fonction de greffier du Comité au cours des audiences, et quatre employés de soutien. La tâche du soutien administratif est particulièrement lourde parce que les documents que traite le Comité sont délicats, qu'ils portent une cote de sécurité élevée et que, pour cette raison, ils doivent faire l'objet de mesures de sécurité spéciales.

Au cours de ses réunions mensuelles, le Comité définit les activités de recherche et autres qu'il désire entreprendre, et il établit des priorités pour le personnel. Les activités courantes sont confiées au directeur exécutif qui consulte au besoin le président en sa qualité de premier dirigeant de l'organisme.

Tableau 1.

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1997-1998 - Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédit (en milliers de dollars)		Budget principal 1997-1998	Budget principal 1996-1997
	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité		
40	Dépenses du Programme	**1,285**	1,301
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**121**	102
	Total de l organisme	**1,406**	1,403

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits (dollars)		Budget principal 1997-1998
	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	
40	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité - Dépenses du Programme	**1,285,000**

Tableau 2. Aperçu du Portefeuille

(en milliers de dollars)	Budget principal 1996-97	Budget principal 1997-98	Prévu 1998-99	Prévu 1999-2000
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	1,403	1,406	1,360	1,360
Autres dépenses				
Dépenses portées au Trésor				
Coût estimatif des services rendus par les autres ministères	234	234	234	234
Budget du portefeuille	**1,637**	**1,640**	**1,594**	**1,594**

C. PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROGRAMME ET PERSPECTIVES STRATÉGIQUES D ICI 1999-2000

ACTIVITÉS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE EN 1997-1998

Le Comité compte mettre l'accent sur les aspects suivants de son mandat en 1997-1998 :

Présentation de son treizième rapport au Parlement -- Le rapport annuel du CSARS sera présenté par le Solliciteur général du Canada en octobre 1997 et fournira les détails de l'examen effectué l'an dernier des activités du Service canadien du renseignement de sécurité.

Évaluer les effets des changements qui ont été apportés aux politiques relatives à la gestion des sources humaines par suite de l affaire du Heritage Front -- Le travail de collecte et de prestation de renseignements au Service par les sources humaines se fait sous la direction du SCRS. Les règles de gestion de ces sources émanent d'une instruction ministérielle et de politiques écrites du Service. Depuis les événements entourant l'affaire du Heritage Front, cette instruction et les politiques correspondantes ont été modifiées. L'évaluation du Comité de surveillance portera sur les effets qu'ont entraînés ces modifications sur les sources humaines exerçant une influence au sein de leur organisation.

Examiner les demandes d'aide faites en vertu de l'article 16 et visant à recueillir des renseignements sur l'étranger -- Aux termes de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères et du Commerce international peuvent, à certaines conditions, demander l'aide du Service pour recueillir au Canada des renseignements sur des États ou des ressortissants étrangers qui intéressent le Canada. Cet examen sera axé sur l'information que le SCRS recueille et conserve, sur le compte de Canadiens, lorsqu'il est invité à le faire en vertu de l'article 16.

Scruter les enquêtes du SCRS en matière de sécurité économique -- L'un des volets grandissant du travail du SCRS est la compréhension de l'espionnage économique visant le Canada. Cette tâche du Comité de surveillance sera axée sur les enquêtes que mène le SCRS en vertu d'une autorisation de niveau 2 axée sur une question particulière[1].

Faire une étude approfondie sur les échanges d'information dans le cadre du programme de liaison du SCRS avec des organismes étrangers -- Le SCRS conserve, sur papier ou sur un autre support, trace de toutes ses interactions et de tous ses échanges d'informations avec des organismes de renseignement et de sécurité étrangers. L'étude de ces données par le Comité comprendra un examen des renseignements communiqués directement à ces organismes et ceux transmis par les agents de liaison-sécurité du Service en poste à l'étranger.

Mettre à jour l'étude de 1993 du CSARS sur l'extrémisme au sein d'une communauté asiatique au Canada -- L'objet précis de cette mise à jour sera de déterminer si les personnes visées par les enquêtes représentaient une menace à la sécurité du Canada et s'il était strictement nécessaire de recueillir les informations amassées au cours de ces enquêtes.

Examiner quelque 5 000 échanges effectués par le SCRS en 1995-1996 avec la GRC et des services de police ainsi qu'avec des ministères fédéraux et provinciaux.

---

[1] La surveillance des activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation (ou l'ouverture d'une enquête à ce sujet) par le SCRS est régie par des politiques qui prescrivent rigoureusement les procédures et les méthodes permises à cette fin. Il existe trois niveaux d'enquête dont le troisième, le plus intrusif, est soumis aux mesures légales de contrôle et aux exigences les plus strictes en matière de gestion. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1, dont la durée est brève, permettent au Service de recueillir des informations de sources ouvertes ou des renseignements que détiennent les services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Un examen fouillé d'une enquête portant sur un enjeu comportant un certain potentiel de violence à caractère politique au pays-- L'examen portera sur la menace à la sécurité du Canada, la portée de l'enquête du SCRS et la qualité des renseignements fournis au gouvernement du Canada.

Une vérification d'une enquête du SCRS portant sur une menace à la sécurité nationale découlant d'un conflit à l'étranger-- Ce projet examinera une enquête du SCRS portant sur une menace à la sécurité nationale découlant d'un conflit à l'étranger, incluant le recours aux sources humaines et les conseils donnés au gouvernement.

Scruter à fond les enquêtes menées par le SCRS dans une région du Canada -- Le Comité examine les activités du SCRS dans chaque région du pays, à tour de rôle. À cette fin, il évalue les décisions de ciblage et la validité des faits exposés dans les affidavits joints aux demandes de mandat présentées à la Cour fédérale pour obtenir l'autorisation d'intercepter des communications ou d'autres pouvoirs; il analyse aussi les effets de la surveillance sur la vie privée et il scrute la mise en oeuvre des programmes d'entrevues avec des dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts ainsi que l'approbation et la conduite d'opérations délicates.

Examiner les avis donnés par le Service au ministère de la Citoyenneté et de l Immigration du Canada -- En matière de filtrage de sécurité à l'immigration, le SCRS doit s'acquitter de certaines fonctions qui ont été modifiées en 1991. L'examen du Comité englobera la mise en oeuvre du Programme de rationalisation du filtrage à l'étranger, qui vise à accélérer le traitement des demandes d'immigration tout en maintenant à un niveau acceptable les risques à la sécurité.

Faire des enquêtes exhaustives afin de répondre aux plaintes formulées en vertu des articles 41 et 42 de la Loi sur le SCRS et aux rapports transmis au Comité en vertu de la Loi sur la citoyenneté, de la Loi sur l immigration et de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES GRANDS SECTEURS EN ÉVOLUTION ET CADRE DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE JUSQU EN 1999-2000

Exigences liées aux projets spéciaux - Le CSARS n'a que peu d'employés affectés à la recherche, mais ceux-ci n'en doivent pas moins scruter chaque année un grand nombre de dossiers pour faire rapport sur les activités d'enquête du SCRS au public canadien et au Parlement. La Loi prescrit en outre de vastes secteurs de l'action du SCRS qui doivent faire l'objet d'un examen permanent.

Cependant, au cours des douze dernières années, le Comité s'est en outre vu confier ou a entrepris de sa propre initiative de nombreux projets importants touchant des questions d'intérêt public, comme la tragédie d'Air India, l'attentat contre l'ambassade d'Iran, l'affaire

Boivin et celle du Heritage Front. Pour l'examen de ce dernier dossier, tout le personnel de recherche a été accaparé quatre mois durant et, pendant les seize mois suivants, il s'est employé à répondre aux nombreuses demandes de renseignements du Parlement à ce sujet. Aussi, outre son programme intensif d'examen permanent, le Comité compte-t-il conserver la possibilité d'affecter au pied levé ce personnel à des dossiers de premier plan, et cela, pour des périodes prolongées.

Évolution du contexte de la sécurité internationale -- À l'examen des menaces à la sécurité nationale du Canada, il est manifeste que le contexte de la sécurité mondiale a beaucoup changé, les menaces persistantes pendant la guerre froide, comme l'espionnage par des services de renseignement, faisant place aux extrémismes nationalistes et religieux, qui se sont révélés beaucoup moins prévisibles. D'ici 1999-2000, le Comité affectera des ressources à la recherche et à d'autres fins afin de déterminer si les mouvements et activités qui se dessinent, comme certains types d'espionnage économique et de crime transnational, constituent des << menaces >> à la sécurité du Canada au sens donné à ce terme dans la *Loi sur le SCRS*.

Les enquêtes du Service relatives à la sécurité nationale sont de plus en plus axées sur les menaces terroristes qui découlent souvent de conflits sévissant dans les pays d'origine de diverses communautés canadiennes. Actuellement, l'effectif de recherche du Comité se répartit en deux groupes structurés pour examiner les activités du SCRS en matière de contre-espionnage ou d'antiterrorisme. Cependant, la chute du communisme en Europe ayant sensiblement amenuisé la menace du contre-espionnage pour le Canada, le Service a réaffecté ses ressources en conséquence. Aussi le Comité repensera-t-il la structure de ses modules de recherche, à la lumière de cette réaffectation, de façon à accroître l'efficacité de son examen des opérations du SCRS.

Attentes des clients -- Le Comité a deux clients, le grand public et le Parlement, qui comptent tous deux obtenir une évaluation annuelle complète de l'usage que le SCRS fait de ses pouvoirs. La permanence de cet examen du CSARS vise à réduire ou à éliminer le risque que le Service se livre à des activités illégales ou irrégulières. Le Parlement et le public en obtiennent une forme de <<compte rendu>> qui peut servir à évaluer le rendement du SCRS de manière à sauvegarder sa capacité de protéger la sécurité nationale tout en maintenant la confiance du public dans le bon fonctionnement de l'appareil de renseignement de sécurité. Le public canadien et les députés comptent de plus en plus que le CSARS obtienne l'information requise de sources étrangères au SCRS, par des entrevues avec les intéressés et d'autres moyens. Ces clients attendent en outre du Comité qu'il réagisse en temps opportun aux dossiers controversés.

Fréquence et complexité des plaintes et des rapports ministériels -- Un facteur extérieur, qui exerce actuellement une influence profonde sur la capacité du Comité de surveillance à s'acquitter de son mandat, est le volume et la complexité des plaintes et des rapports ministériels qu'il reçoit. Le CSARS enquête sur toutes les plaintes formulées à l'égard des

activités du Service (article 41 de la *Loi sur le SCRS*), sur les plaintes des personnes que le refus d'une habilitation de sécurité pénalise au niveau de l'emploi dans la fonction publique fédérale (article 42 de la *Loi sur le SCRS*), sur les rapports qui lui sont transmis en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, de la *Loi sur l'immigration* et sur les questions portées à son attention en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Dans l'exercice de la compétence que lui confère la loi en matière de plaintes, le Comité de surveillance a les pouvoirs, les droits et les privilèges d'une cour supérieure. Son personnel et des conseillers légaux extérieurs compétents organisent des rencontres préalables aux audiences afin que celles-ci se déroulent rapidement et se limitent essentiellement aux problèmes examinés; ils s'occupent aussi d'interroger et de contre-interroger les témoins, de rencontrer les avocats des plaignants pour convenir de la marche à suivre et, tout au long du processus de prise de décision, de fournir des avis juridiques aux membres du Comité concernant la procédure et les questions de fond ainsi que de rédiger un sommaire de la preuve à soumettre au Comité.

Comme les plaintes et les rapports ministériels exigent beaucoup de temps et entraînent d'importants frais judiciaires, une augmentation, même faible, de leur nombre peut grever lourdement le budget et le fonctionnement du Comité. Même s'il est très difficile de prévoir le volume des plaintes et des rapports ministériels en raison de leur nature même, le Comité n'en prévoit pas moins une hausse du nombre des rapports qui seront présentés par suite de la modification, apportée en 1993 à la Loi sur l'immigration. Cette modification a élargi la catégorie des individus à qui le statut d'immigrant peut être refusé du fait qu'ils ont déjà été mêlés à des actes terroristes. Comme on l'a vu plus haut, le contexte de la sécurité internationale a accru les risques que la violence à caractère politique s'insinue en territoire canadien. En dépit de la vigilance accrue qui s'exerce au moment du filtrage à l'immigration, des individus représentant une menace à la sécurité du Canada peuvent réussir à s'infiltrer au pays. Tout rapport ministériel traitant de ces individus doit être présenté au Comité.

Compressions budgétaires au SCRS -- Les réductions de dépenses effectuées récemment au SCRS ont affecté le programme de recherche du Comité. En raison d'une compression d'effectif, il faut maintenant plus de temps au Service pour donner accès à sa documentation et répondre aux questions du Comité. Pour la même raison, les recherchistes du CSARS ont besoin d'un délai plus long pour examiner les masses de données brutes et trouver l'information requise. Jusqu'ici, les bases de données informatisées utilisées par le SCRS n'ont guère réduit le temps qu'il faut aux recherchistes du CSARS pour trouver cette information.

Réaction du Comité de surveillance au maintien des restrictions gouvernementales -- Les réductions apportées au budget de l'ensemble de l'appareil de l'État ont eu une incidence sur les recherches du Comité. Ces dernières années, le CSARS recourt moins à des entrepreneurs. De plus, il a amputé le financement des séminaires qui permettaient à son personnel de bénéficier des opinions et de l'expertise de représentants des milieux

universitaire et autres. Son personnel mise désormais davantage sur les rencontres individuelles avec des experts et des guides d'opinion. Le CSARS a aussi diminué le nombre des voyages à l'étranger et au Canada.

Le Comité prend aussi des mesures pour abaisser ses frais administratifs généraux. Il s'est doté d'ordinateurs personnels et d'un réseau de zone local, ce qui lui a permis de réduire de deux à trois le nombre de ses employés de secrétariat et d'abréger le travail de rédaction et de publication de ses documents. L'informatisation a aussi rendu plus efficaces le repérage de la correspondance et des documents classifiés ainsi que le suivi budgétaire du CSARS.

Les enquêtes sur les plaintes étant l'activité la plus onéreuse des dépenses discrétionnaires du Comité, elles doivent absorber la majeure partie des effets des compressions budgétaires. Pour faire face à ces compressions, le Comité exécute une plus grande partie de son travail à l'interne et recourt moins à des avocats de l'extérieur. Son personnel tient davantage de séances préparatoires pour mieux cerner les questions à traiter au cours des audiences. En dépit de cette orientation, le Comité est déterminé à ne pas allonger le temps de traitement des plaintes et à maintenir la qualité de ses rapports.

Les effets des compressions budgétaires se font également sentir sur le plan des examens que doit effectuer le Comité. Comme dans le cas des plaintes, une plus grande partie du travail se fait à l'interne et l'on recourt moins souvent à des conseillers en recherche contractuels. Une autre mesure visant à limiter les dépenses sera la réduction du nombre des missions d'agents de liaison-sécurité à l'étranger où des vérifications seront faites sur place.

En 1997-1998, le Comité améliorera sa productivité en réaffectant à la section de la recherche deux postes de la catégorie de l'administration générale ou du «soutien». Il devrait ainsi être possible d'accroître du tiers le rendement de cette section, et cela, à peu de frais. En dépit des coûts supplémentaires de formation que cette mesure entraînera à court terme, il en découlera pour le Comité un accroissement de sa capacité à remplir son mandat dans son premier secteur de responsabilité : la surveillance des activités du SCRS.

Le Comité estime que ces mesures, conjuguées à la poursuite de ses efforts pour accroître son efficacité, lui permettront de s'acquitter tout aussi bien et peut-être mieux de ses responsabilités à l'égard du Parlement et du public, tout en comprimant ses dépenses.

Besoins futurs en ressources – Dans une perspective plus vaste, le Comité s'attend que, d'ici cinq ans, le gouvernement du Canada retranchera encore sur les crédits affectés au SCRS et au CSARS. La population canadienne peut parfois se rendre compte de ces compressions, mais pas toujours. C'est le cas de certains services, comme la traduction, auparavant gratuits, que les organismes fédéraux doivent maintenant payer. Ces changements à la structure des coûts réduisent les ressources dont disposera le Comité pour son programme de recherche.

Comme on l'a vu plus haut, le CSARS pourra être appelé à entreprendre des tâches nouvelles et exigeantes qui seront le résultat de l'évolution du contexte de la <<menace>>. Des menaces nouvelles, comme l'extrémisme nationaliste ou religieux, l'espionnage économique et le crime transnational, pourront obliger le Comité à affecter d'importantes ressources à la vérification. Le Parlement demande de plus en plus souvent au Comité d'évaluer dans quelle mesure la protection du public par le SCRS et les autres éléments de l'appareil de la sécurité nationale est satisfaisante.

Pour faire face aux changements apportés au niveau de ses ressources, le CSARS réexaminera son programme de recherche. S'il veut réduire ses besoins en ressources, une planification plus poussée s'imposera peut-être. Le Comité pourrait devoir faire moins d'études spéciales ou en rétrécir le champ. Une telle réévaluation des besoins tient de la gestion des risques, c'est-à-dire qu'elle oblige à trouver un juste milieu entre les conséquences qu'il y a à limiter les études et la probabilité que de graves erreurs passent inaperçues dans les opérations du SCRS. Le défi est de rendre le programme de recherche plus efficace et efficient et, en définitive, d'accroître la confiance du grand public et du Parlement dans la valeur des examens du CSARS et dans l'intégrité du régime de responsabilisation que confère la *Loi sur le SCRS*.

Tableau 3. Dépenses prévues votées

(en milliers de dollars)	Budget principal 1996-97	**Budget principal 1997-98**	**Prévu 1998-99**	**Prévu 1999-2000**
Activité ou secteur d activité				
Recherche	1,052	1,054	1,020	1,020
Plaintes	351	352	340	340
Total	**1,403**	**1,404**	**1,360**	**1,360**

III. RENDEMENT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (CSARS)

A. RÉSUMÉ DU RENDEMENT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

En 1995-1996, le Comité de surveillance a :

- présenté au Solliciteur général du Canada son rapport annuel pour 1994-1995;
- mené une enquête sur les activités des services de renseignement d'un État étranger et sur la menace qu'ils représentaient pour la sécurité nationale du Canada[2];
- examiné les problèmes entraînés par le recrutement d'une source confidentielle d'informations et déterminé si le Service avait traité équitablement une prétendue source;
- scruté les statistiques touchant diverses activités opérationnelles, dont des renseignements financiers, l'utilisation du personnel et des opérations approuvées en vertu d'une instruction ministérielle;
- amorcé une étude approfondie sur l'information échangée dans le cadre du programme de liaison du SCRS avec les organismes étrangers, y compris sur les renseignements transmis à ces organismes par les agents de liaison-sécurité affectés à l'étranger par le Service;
- examiné l'information échangée avec des services de police canadiens ainsi qu'avec des ministères fédéraux et provinciaux et, entre autres, évalué les renseignements personnels délicats qui ont été recueillis et l'usage qui en a été fait;
- examiné un cas d'ingérence présumée du SCRS dans une poursuite engagée dans un pays étranger;
- scruté à fond les enquêtes menées par le SCRS dans une région du Canada, y compris le ciblage, les opérations délicates, les entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts et la filature;

---

[2] Le rapport annuel pour 1995-1996, présenté au Parlement le 30 septembre 1996 par le Comité de surveillance, fournit des détails à ce sujet et sur d'autres points exposés dans les faits saillants.

- amorcé un suivi à l'examen des << enquêtes du SCRS sur certains services de renseignement >> concernant l'ingérence de services de renseignement étrangers dans des processus démocratiques au Canada;

- analysé les changements apportés aux instructions ministérielles et au *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS en ce qui touche la gestion des sources humaines et d'autres questions délicates; et

- a traité un total de 39 plaintes et rapports soumis en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur l'immigration.*

VUE D ENSEMBLE

Même s'il est conscient que la nature de ses activités est telle qu'il existe peu de critères objectifs permettant d'évaluer son efficacité et son efficience, le Comité de surveillance continue d'élaborer des programmes et des moyens d'aider à soutenir la confiance des Canadiens dans leur appareil de renseignement de sécurité. Les quelques critères quantitatifs qui permettent actuellement de mesurer le rendement du CSARS montrent tous que ce rendement est tel que les contribuables canadiens y trouvent leur juste valeur.

Tableau 4. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Dépenses prévues et dépenses réelles votées du Ministère

(en milliers de dollars)	Réel 1993-94	Réel 1994-95	Budget principal 1995-96	Réel 1995-96
Recherche	982	1,010	1,061	908
Plaintes	327	337	354	303
Total	**1,309**	**1,347**	**1,415**	**1,211**

B. RENDEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

STRUCTURE ET RENDEMENT DE L ORGANISATION

Le programme du Comité comprend deux fonctions principales : l'examen du SCRS et les enquêtes sur les plaintes et les rapports ministériels. La structure du Comité, ses rapports juridiques avec le reste de l'appareil gouvernemental, le mode de sélection de ses membres et les pouvoirs dont ils sont investis sont essentiels à la capacité du CSARS de s'acquitter de ces deux fonctions fondamentales.

Lorsque le Parlement a adopté la *Loi sur le SCRS*, en 1984, il a fait du CSARS un organisme chargé de scruter de l'extérieur le Service canadien du renseignement de sécurité et de sauvegarder le processus démocratique, sans pour autant sacrifier à la sécurité nationale. Le Parlement a fondé sur certains principes la nomination des membres du Comité de surveillance. Ceux-ci sont mandatés en toute confiance par le public canadien pour veiller à ce que le SCRS rende des comptes. Pour assurer leur indépendance, les membres du Comité sont nommés « à titre inamovible », habituellement pour une période de cinq ans. Ils ne sont pas nécessairement révoqués s'il y a changement de représentation à la Chambre des communes, car le CSARS est autonome par rapport au Parlement, au Solliciteur général et au gouvernement en place.

Si l'on a prévu que les membres du CSARS ne doivent pas siéger à la Chambre des communes, c'est précisément pour éviter le problème de sectarisme politique qui pourrait nuire à leur travail. Les membres du Comité de surveillance s'emploient à communiquer le plus d'information possible au Parlement et au public. Par ailleurs, ils sont aussi liés par les règles sur la divulgation des renseignements secrets, car aucun organisme de renseignement ne peut être efficace si toutes ses méthodes et procédures de fonctionnement sont connues des cibles éventuelles.

Le Comité existe maintenant depuis douze ans. Il est difficile de voir comment les critères de son efficacité peuvent ne pas être très subjectifs quant à son rôle d'examen ou de surveillance du SCRS. Il existe nombre d'indices subjectifs, comme les observations de parlementaires, d'universitaires et d'éditorialistes et celles de deux professeurs étrangers qui ont étudié le système canadien, qui traitent du rendement du Comité.

L'efficacité du Comité ne peut être jaugée de l'extérieur que dans la mesure où le Parlement et le public estiment que le CSARS est efficace dans son rôle de gardien, qu'il est informé des activités du SCRS et qu'il est en harmonie avec les attitudes contemporaines quant aux éléments à inclure dans ces activités. À l'interne, le Comité juge de sa propre efficacité en fonction de la connaissance que ses membres estiment avoir de ces activités.

Dans son rôle d'enquêteur au sujet des plaintes et des rapports ministériels, le Comité a établi des règles de procédures s'inspirant le plus possible des procédures judiciaires. Ses audiences sont celles d'un tribunal administratif doté de pouvoirs quasi judiciaires. Dans le respect des exigences de la sécurité et avec le concours d'avocats soumis au filtrage de sécurité, les membres du Comité qui sont affectés aux audiences se voient déléguer le pouvoir discrétionnaire d'assurer l'équilibre entre la sécurité nationale d'une part, et l'équité des procédures et la justice naturelle d'autre part. Dans le cas des audiences à huis clos, ce juste équilibre exige un contre-interrogatoire serré du Service de la part des avocats du CSARS. Avant la reprise des audiences, on remet au plaignant(e) et à son avocat(e) un résumé des éléments de preuve présentés durant leur absence.

Un autre indice de la valeur des décisions du Comité de surveillance est que, de tous les cas qu'il a traités depuis sa création, seulement sept ont fait l'objet d'un appel, Deux d'entre eux sont allés jusqu'en Cour suprême du Canada. Celle-ci a d'ailleurs statué[3] que les méthodes générales suivies par le Comité, conformément aux règles mêmes du CSARS et à la *Loi sur le SCRS*, sont valides et n'entrent pas en conflit avec les principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

RENDEMENT DU CSARS DANS L EXAMEN PERMANENT DU SERVICE CANADIEN DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Les recherches, analyses, vérifications et consultations à la base de cet examen sont des processus continus qui permettent au Comité de présenter un rapport annuel au Parlement en septembre de chaque année. Occasionnellement, un projet de recherche ou une étude correspond parfois à un exercice financier, ce qui permet d'en établir le coût sur un an. Le plus souvent, l'affectation des ressources aux activités de recherche et de surveillance du Comité doit s'étaler sur plus d'un exercice, et le Comité doit présenter ses rapports, conclusions ou recommandations sans suivre de calendrier précis. Ainsi, le rapport annuel du Comité, ou les rapports spéciaux qu'il présente au besoin au Solliciteur général, font habituellement état de ressources attribuées pour plus d'un an.

Le Comité a mis en place un programme destiné à permettre à ses membres de recevoir le texte intégral ou le résumé du plus grand nombre possible de documents susceptibles de les intéresser. Un réseau d'universitaires et d'experts, constitué en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Australie ainsi qu'au Canada, envoient régulièrement des documents pertinents au Comité.

Communications au Parlement et au public -- La capacité du Comité de surveillance à répondre aux questions posées par les élus est un élément clé de la confiance du public dans l'ensemble de l'appareil du renseignement de sécurité. Même si le CSARS fait tout en son pouvoir pour informer les députés, la *Loi sur le SCRS* ne l'autorise à leur révéler en détail aucun renseignement classifié. Aux termes de l'article 37 de cette loi, les membres du Comité sont tenus de se conformer aux règlements du gouvernement du Canada en matière de sécurité et de prêter un serment de secret. Le Comité de surveillance n'en continue pas moins de chercher des moyens d'informer suffisamment les parlementaires et le public pour qu'ils puissent évaluer la qualité de ses recherches et juger si la *Loi sur le SCRS* a les effets souhaités.

---

[3] Dans l'affaire *Ministre de l Emploi et de l Immigration c. Chiarelli* (CSARS à titre d'intervenant) (26 mars 1992), Cour suprême du Canada.

Efficacité du processus de recherche et d examen -- Au cours du dernier exercice, le CSARS a repensé la préparation de ses rapports de recherche de façon à permettre à ses membres d'en examiner chaque mois les projets, au lieu d'en recevoir la majeure partie à la fin de l'exercice financier. Ce changement devrait leur laisser plus de temps pour discuter des résultats de la recherche. En raison des nouveaux échéanciers, plusieurs rapports sont cependant en retard et la date d'achèvement de certains examens a été reportée au prochain exercice.

Le Comité tente d'optimiser ses ressources pour régler les problèmes d'achèvement de ses projets de recherche. Il y a peu de temps encore, ces ressources étaient réparties en deux équipes, l'une chargée d'examiner les activités de contre-espionnage du SCRS et l'autre, l'aspect antiterrorisme de ces activités. Le Comité se propose de repenser cette répartition de manière à mieux l'harmoniser au déploiement des ressources au sein du SCRS.

Comme on l'a vu ci-dessus dans la partie Plans, le Comité réaffectera une partie de ses ressources au secteur de la recherche. Il compte ainsi rendre plus efficace la gestion de son programme de recherche, qui est intensif, et conserver la possibilité d'entreprendre les projets spéciaux qui se présentent invariablement chaque année. Le CSARS atteindra son but si les rapports de recherche qu'il achèvera durant l'exercice sont de qualité et complets et si, au cours de l'exercice visé, il parvient à terminer les rapports et projets énumérés dans la partie III du Budget des dépenses.

RENDEMENT DU CSARS EN CE QUI TOUCHE LES PLAINTES ET LES RAPPORTS MINISTÉRIELS

Le CSARS enquête sur toutes les plaintes formulées à l'égard des activités du Service (article 41 de la *Loi sur le SCRS*), sur les plaintes des personnes que le refus d'une habilitation de sécurité pénalise au niveau de l'emploi dans la fonction publique fédérale (article 42 de la *Loi sur le SCRS*), sur les rapports transmis au Comité en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi sur l'immigration* (rapports ministériels) et sur les questions portées à son attention en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Dans l'exercice de la compétence que lui confère la loi en matière de plaintes, le Comité de surveillance a les pouvoirs, les droits et les privilèges d'une cour supérieure. Le personnel du Comité et des conseillers légaux extérieurs compétents organisent des rencontres préalables à l'audience afin que cette dernière se déroule rapidement et se limite essentiellement aux problèmes en cause; ils s'occupent aussi d'interroger et de contre-interroger les témoins, de rencontrer les avocats des plaignants pour convenir de la marche à suivre et, tout au long du processus de prise de décision, de fournir des avis juridiques aux membres du Comité concernant la procédure et les questions de fond ainsi que de rédiger un

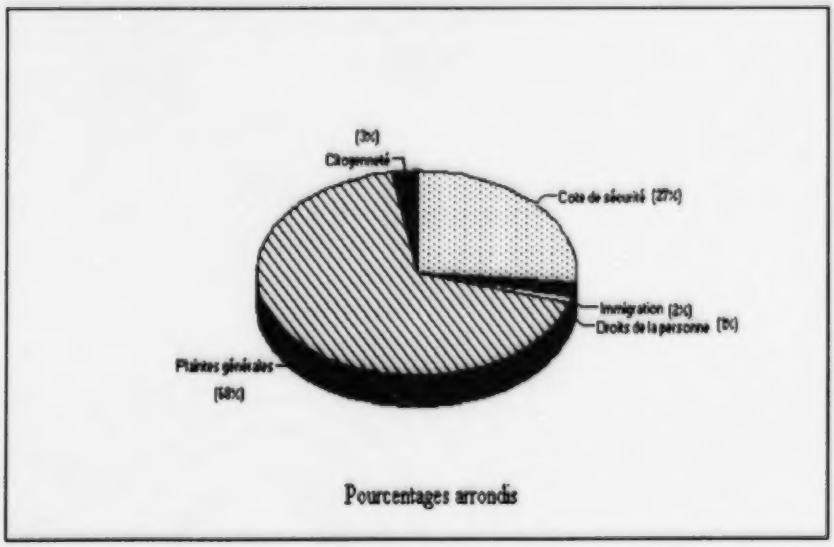
sommaire de la preuve à soumettre au Comité. En raison de la complexité des plaintes et de la quantité de documents, transcriptions et rapports qui en résultent pour le Comité, les services de soutien administratif général sont fortement axés sur la fonction de traitement des plaintes.

Statistiques et indicateurs du rendement -- Le tableau 5 illustre le volume de plaintes, de renvois et de rapports ministériels que le Comité a traités depuis sa création, en novembre 1984, jusqu'en décembre 1996.

Table 5. Plaintes au CSARS - 1984-85 to 31 Décembre 1996

Année	Plaintes générales	Cote de sécurité	Citoyenneté	Immigration	Droits de la personne	Total
1996-97	29	1	1	1	1	33
1995-96	37	1	1	0	0	39
1994-95	53	1	0	1	3	58
1993-94	45	2	0	0	0	47
1992-93	44	3	-	1	-	48
1991-92	40	4	-	-	-	44
1990-91	37	23	-	-	-	60
1989-90	46	21	-	-	2	69
1988-89	16	12	-	3	-	31
1987-88	33	2	1	3	-	39
1986-87	12	6	-	2	-	20
1985-86	17	85	12	1	1	116
1984-85	3	1	1	-	-	5
Total	**412**	**162**	**16**	**12**	**7**	**609**

Tableau 6.



Efficacité du traitement des plaintes par le Comité -- Le Comité a entrepris de mettre à jour un système de suivi automatisé, créé il y a un certain nombre d'années pour mesurer les délais de traitement des plaintes de manière à réduire le temps pris strictement par les procédures du CSARS durant ce processus. Il y a évidemment des retards auxquels le Comité ne peut rien. Ainsi, les plaignant(e)s, le SCRS, les autres parties aux enquêtes et les témoins importants influent tous sur ce processus. Le CSARS n'en continuera pas moins de suivre de près et d'évaluer sa propre efficacité en mesurant les délais de traitement qui dépendent de lui.

Plaintes, tendances et affaires importantes en matière de citoyenneté et d immigration -- L'an dernier, on avait noté que le temps nécessaire au Service pour mener ses enquêtes l'amenait souvent à présenter tardivement ses avis au ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration. Cette tendance demeure. Même si la plupart des plaintes à cet égard n'aboutissent pas à des audiences formelles, chacune doit être évaluée et faire l'objet d'une étude de dossier, et il faut bien prendre en considération l'information fournie par les plaignants. Dans chaque cas, le Comité de surveillance doit s'assurer qu'aucun retard administratif indu n'est attribuable aux enquêtes du Service.

En novembre 1995, la Section de première instance de la Cour fédérale a statué sur un appel qui avait été interjeté d'une décision rendue par le Comité à la suite d'une enquête sur un rapport du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et du Solliciteur général. Le CSARS avait établi que les ministres avaient conclu à juste titre que l'individu en cause était une menace à la sécurité nationale parce qu'il appartenait à un groupe susceptible de commettre des actes de violence. Dans son jugement, la Cour fédérale a affirmé que l'article de la *Loi sur l immigration* invoqué par le CSARS dans sa décision était contraire aux dispositions de la Charte sur la liberté d'association. Le rapport ministériel et la conclusion du Comité de surveillance ont donc été annulés et l'affaire a été renvoyée au Comité pour qu'il la réexamine. La nouvelle décision n'a pas encore été prise en raison de l'emploi du temps chargé de l'avocat de l'intéressé.

Dans un autre jugement notoire en matière d'immigration, la Section de première instance de la Cour fédérale a statué en août 1996 que le Comité ne pouvait s'acquitter des responsabilités que lui conférait la *Loi sur la citoyenneté* à l'endroit d'un certain individu parce qu'il avait manifesté à son égard un parti pris par la façon dont il parlait de lui dans son rapport sur l'affaire du Heritage Front. Elle a donc interdit au Comité de faire enquête sur le rejet de la demande de citoyenneté canadienne présentée par l'intéressé. Dans sa décision, le juge Heald n'a conclu ni à une erreur ni à une faute de la part du Comité. Il a simplement affirmé que, compte tenu d'affirmations de ce dernier dans son rapport sur l'individu, il serait raisonnable de croire que le CSARS avait déjà tiré des conclusions sur des points appelés à être soulevés dans l'enquête sur cette affaire.

Cette décision a pour effet immédiat de soustraire au ressort du Comité la conclusion du Ministre dans cette affaire particulière. Outre cet effet, cependant, ses incidences sont encore incertaines. Dans son arrêt, le juge Heald affirme que « cette décision découle des faits inhabituels et très spécifiques entourant cette affaire », ce qui en réduit la portée comme précédent. Cependant, compte tenu du mandat conféré au Comité dans la loi, cet arrêt pourrait entraver de futures enquêtes -- difficulté à laquelle se heurte toute entité administrative qui, comme le CSARS, joue un rôle en matière tant d'orientation que d'arbitrage. Le Comité de surveillance a qualité d'intervenant dans l'appel que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a interjeté à l'égard de cette décision.

Plaintes, tendances et affaires importantes en matière de filtrage de sécurité -- Malgré les compressions subies par la fonction publique, le nombre de demandes d'habilitation de sécurité est passé de 51 209 en 1994-1995 à 56 886 en 1995-1996. En dépit de ces chiffres élevés, le Service n'a présenté que trois avis de refus. Aucune des personnes en cause n'a porté plainte auprès du Comité. Ce dernier examinera néanmoins les refus afin de mieux comprendre pourquoi ces trois personnes n'ont pas porté plainte. Le Comité scrutera aussi les activités du Service ayant trait au programme gouvernemental de filtrage de sécurité à la lumière des recommandations de refus, fort peu nombreuses, qui en ont découlé.

Le Comité a relevé une plainte générale, portée à l'endroit du Service, par une personne dont le ministère employeur a réduit l'accès à l'information classifiée sans annuler officiellement sa cote de sécurité. Le CSARS a examiné l'affaire et fait état de ses constatations dans son rapport annuel pour 1995-1996. Il s'y dit troublé qu'un organisme gouvernemental ait pris une telle mesure, affirmant que, si elle se répandait, pareille ligne de conduite pourrait miner sérieusement l'intégrité du processus de l'habilitation de sécurité et celle du mécanisme d'examen institué par le Parlement dans la *Loi sur le SCRS*.

Enfin, au moment de présenter ce document, le Comité a reçu une plainte d'un individu qui s'était vu refuser l'accès à des documents classifiés à titre de «mesure administrative», au lieu d'un refus officiel approuvé par l'administrateur général du ministère concerné. Le CSARS fera enquête sur cette affaire.

Autres types de plaintes -- Une autre plainte formulée en vertu de l'article 41, ayant fait l'objet d'une enquête, avait trait à des préoccupations formulées par un député. La plainte émane de quelques commettants d'un député que le Service avait interviewés sur la foi d'informations recueillies en vertu de son mandat d'enquête. Sans violer la vie privée des plaignants, le Comité a établi que les intéressés n'étaient pas des cibles du Service et que celui-ci aurait dû les en informer au moment des entrevues.

IV. RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

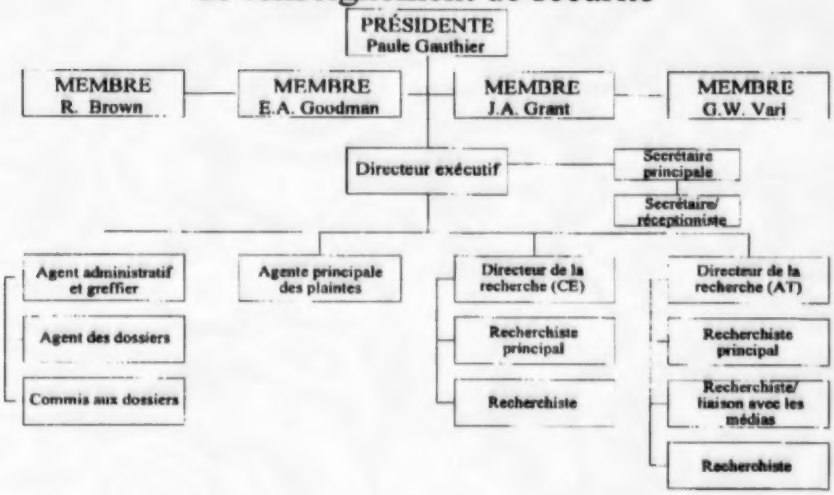


Tableau 7. Besoins financiers par article

	Budget Principal 1996-97	Budget Principal 1997-98	Prévu 1998-99	Prévu 1999-2000
Personnel				
Traitements et salaires	703	710	710	710
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	102	121	121	121
Biens et services				
Transports et communications				
Information	92	92	92	92
Services professionnel et	18	18	18	18
spéciaux	432	409	363	363
Locations	32	32	32	32
Achat de services de réparation et d'entretien	3	3	3	3
Services publics, fournitures et approvisionnements	12	12	12	12
Autres subventions et paiements	-	-	-	-
Dépenses en capital secondaires	9	9	9	9
Total des dépenses de fonctionnement	**1,403**	**1,406**	**1,360**	**1,360**

Tableau 8. Besoins en personnel

Sommaire par catégorie professionnelle (ETP)*

	Réel 1994-95	Réel 1995-96	Budget des dépenses 1996-97	Budget des dépenses 1997-98	Prévu 1998-99	Prévu 1999-2000
Nominations par décret	-	-	-	-	-	-
Direction	1	1	1	1	1	1
Scientifique et professionnelle	-	-	-	1	1	1
Administration et services extérieur	11	11	12	11	11	11
Technique	-	-	-	-	-	-
Soutien administratif	2	2	1	1	1	1
Exploitation	-	-	-	-	-	-
Total	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**

* L'expression « équivalent temps plein » désigne la mesure de l'utilisation des ressources humaines fondée sur les niveaux moyens d'emploi. L'ETP indique le nombre d'heures de travail fournies par l'employé chaque semaine, à l'aide du coefficient des heures de travail désignées par les heures de travail régulières. Les ETP ne sont pas assujettis au contrôle du Conseil du Trésor, mais il en est fait état dans la Partie III du Budget des dépenses au regard des besoins en dépenses de personnel indiqués dans le Budget des dépenses.

Tableau 9. Besoins en personnel

Détail des besoins en personnel par activité ou secteur d activité (ETP)*

	Réel 1994-95	Réel 1995-96	Budget des dépenses 1996-97	Budget des dépenses 1997-98	Prévu 1998-99	Prévu 1999-2000
Activité ou secteur d activité						
Recherche	12	12	12	12	12	12
Plaintes	2	2	2	2	2	2
Total	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**	**14**

* L'expression « équivalent temps plein » désigne la mesure de l'utilisation des ressources humaines fondée sur les niveaux moyens d'emploi. L'ETP indique le nombre d'heures de travail fournies par l'employé chaque semaine, à l'aide du coefficient des heures de travail désignées par les heures de travail régulières. Les ETP ne sont pas assujettis au contrôle du Conseil du Trésor, mais il en est fait état dans la Partie III du Budget des dépenses au regard des besoins en dépenses de personnel indiqués dans le Budget des dépenses.

Tableau 10. Coût du Programme par activité ou secteur d activité

(milliers de dollars)			Besoins financiers en 1997-1998	
			Autorisations de dépenser	
	Total des dépenses brutes	Total du Portefeuille Budget principal	Dépenses législatives	Dépenses non législatives (crédits) (votés)
Recherche	1,054	1,054		1,054
Plaintes	352	352		352
			121*	(121)*
Total	1,406	1,406	121	1,285
Autres Dépenses Coût estimatif des services rendus par les autres ministères	234	234		
Total	**1,640**	**1,640**		

* Les contributions aux régimes d'avantages sociaux sont comprises dans les dépenses brutes